

Der Westbalkan zwischen Europa und Russland

Das russische Vorgehen in der Ukraine wirft Fragen bezüglich Moskaus Absichten auf dem Balkan auf. Die EU hat darum ihre Bemühungen um die Region wieder verstärkt. Obwohl die Staaten des Westbalkans nach wie vor auf EU-Kurs sind, bleibt die Zukunft der auch für die Schweizer Aussenpolitik wichtigen Region ungewiss.

Von Matthias Bieri

Moskau solle den Westbalkan aus der Ukraine-Krise heraushalten und in der Region nicht gegen die EU arbeiten: Dies forderte die EU-Aussenbeauftragte Federica Mogherini im Dezember 2014. Das wachsende politische und wirtschaftliche Engagement Russlands liess seit der Annexion der Krim die Angst vor einem geopolitischen Ringen auf dem Balkan wachsen. In Brüssel nimmt man dies als Gefahr für die Stabilität der Region und den anvisierten EU-Beitritt der Westbalkan-Länder wahr.

Die EU-Integration der Kandidaten Montenegro, Serbien, Mazedonien und Albanien sowie der potenziellen Kandidaten Kosovo und Bosnien ist aber auch unabhängig vom russischen Einfluss nicht gesichert. Trotz des in der Bevölkerung verankerten Wunsches eines Beitritts und formellen Fortschritten in Richtung Mitgliedschaft sind die Länder noch weit davon entfernt, die politischen und wirtschaftlichen Kriterien dafür zu erfüllen. Korruption, mangelnde Rechtsstaatlichkeit, organisierte Kriminalität, schwerfällige Staatsapparate und unterentwickelte Infrastrukturen prägen die Region weiterhin. Die lokalen Machtstrukturen zeigen zudem nur geringen politischen Reformwillen.

EU-Kommissionspräsident Jean-Claude Juncker erklärte aufgrund der aktuellen Erweiterungsmüdigkeit in den EU-Staaten einen Aufnahmestopp bis 2020. Trotz-



Serbische Fallschirmjäger zeigen im November 2014 während einer serbisch-russischen Antiterrorübung in Nikinci, westlich von Belgrad, die Nationalflaggen von Russland (l.) und Serbien. *Marko Djurica / Reuters*

dem bekräftigt die EU die Perspektive des Westbalkans in der Union und will ihn mit Reformen näher an einen Beitritt herbringen. Fraglich bleibt aber, ob die EU ab 2020 wieder aufnahmewillig ist.

Auch in der Schweizer Sicherheitspolitik nimmt der Westbalkan eine wichtige Rolle ein. Über 500 000 Einwohner der Schweiz haben im Westbalkan ihre Wurzeln. Auf die Region konzentrieren sich die Friedensein-

sätze der Armee und Kosovo erhält den höchsten Beitrag an bilateraler Schweizer Entwicklungshilfe (2013: CHF 63.1 Mio.).

Russische Interessen

Russland fühlt sich den slawischen und orthodoxen Gebieten des Westbalkans traditionell eng verbunden. Der Kosovokrieg 1999 war für Russlands Politik gegenüber dem Westen und in der Region ein Wendepunkt. Russland fühlte seine Interessen

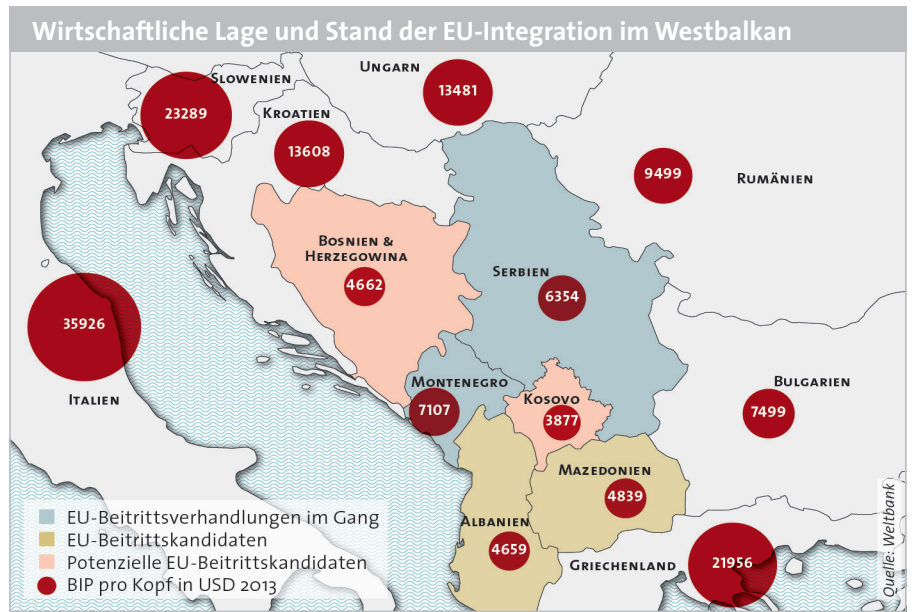
mit dem Nato-Entscheid zum Krieg gegen Serbien übergangen und kooperierte fortan nicht mehr in gutem Geist mit dem Westen. Das in den letzten zehn Jahren verstärkte wirtschaftliche Engagement beinhaltete zwar stets eine politische Komponente, stellte die EU-Perspektive der Staaten des Westbalkans aber nie ernsthaft in Frage. Die Ukraine-Krise hat dies 2014 geändert. Russland spricht inzwischen auch mit Blick auf den Westbalkan von der Problematik des äusseren Drucks zur EU-Integration. Der Region wird bereits in der 2013 verabschiedeten Konzeption der russischen Aussenpolitik eine wichtige strategische Bedeutung zugeschrieben.

Russlands Hauptpartner im Westbalkan ist Serbien. Die enge Verbindung der beiden Länder geht auf die Rolle des Zarenreichs als Beschützer aller slawischen Völker zurück. In jüngerer Zeit ist Russlands politische Unterstützung, die Serbien im Konflikt mit Kosovo erhält, von zentraler Bedeutung. Als Vetomacht im UNO-Sicherheitsrat ist Russlands Nichtanerkennung der 2008 erfolgten Unabhängigkeitserklärung Kosovos zentral für die serbische Position im Streit. Dieser Umstand erklärt auch die Beliebtheit Russlands in der serbischen Minderheit in Kosovo. Der Wunsch nach einem Anschluss der serbischen Gebiete des Nordkosovos an Serbien erhielt durch die russische Annexion der Krim 2014 kurzzeitig neuen Auftrieb. Belgrad hat mit Blick auf die Annäherung an

Eine EU-Mitgliedschaft der Westbalkanländer wäre für Moskau keine Katastrophe.

die EU kein Interesse an einer solchen Entwicklung. Russland hingegen kritisiert die Kompromisse der serbischen Regierung mit Pristina und wirft ihr vor, sie lasse die Kosovo-Serben im Stich.

Seit 2013 unterhalten Russland und Serbien eine strategische Partnerschaft. Diese beinhaltet die militärische und nachrichtendienstliche Kooperation ebenso wie die Absprache von Positionen in internationalen Gremien. Im selben Jahr wurde Serbien Beobachter des russisch-geführten Militärbündnisses CSTO. Die sicherheitspolitische Kooperation könnte in Zukunft zur Frage führen, ob diese mit einer EU-Mitgliedschaft vereinbar ist. Im Oktober 2014 wurde Wladimir Putin in Belgrad mit höchsten militärischen Ehren empfangen und ihm der höchste Orden Serbiens verliehen. Putin bezeichnete Serbien dabei als



engsten Verbündeten Russlands. Solche Vorgänge wären vor 2014 unproblematisch gewesen. In der aktuellen Lage sind solche symbolischen Gesten jedoch der Annäherung Serbiens an die EU abträglich.

Eine enge Verbindung unterhält Russland auch zur serbischen Teilrepublik, der Republika Srpska, in Bosnien-Herzegowina. Die politische Führung der Teilrepublik liebäugelt nach wie vor mit einer Abspaltung vom Gesamtstaat. Die Annexion der Krim fand Anklang, es wurde gar über eine mögliche Unabhängigkeitserklärung mit russischer Anerkennung spekuliert. Über die Republika Srpska übt Russland so Einfluss auf den bosnischen Gesamtstaat aus, kann die Teilentität doch oftmals blockieren.

Zu einer Annäherung kam es in den letzten Jahren auch mit Mazedonien. Die mazedonische Regierung schloss sich – wie auch Serbien und Bosnien – 2014 den EU-Sanktionen gegen Russland nicht an, weil sie sich davon eine Intensivierung der wirtschaftlichen Beziehung erhofft.

Montenegros Wirtschaft ist zwar stark von russischen Investoren abhängig, die montenegrinische Regierung agiert jedoch seit der Unabhängigkeit von Serbien 2006 politisch unabhängig von Moskau, welches jedoch über die Opposition und die serbische Minderheit politischen Einfluss zu entfalten versucht.

Dominanz im Energiesektor

Entscheidend für Russlands Einfluss im Westbalkan ist die dominante Position im Energiesektor. Serbien, Bosnien und Mazedonien sind stark von russischem Gas abhängig. Serbien deckt seinen Gasbedarf zu 75 Prozent mit russischem Gas. Staatliche russische Firmen kontrollieren zudem die Öl- und Gasproduktion und betreiben Raffinerien wie auch das Verteilnetzwerk. In der Republika Srpska sind die einzigen bosnischen Ölraffinerien in russischen Händen, ebenso besitzt ein Joint-Venture mit russischen Mehrheitseignern Exklusivrechte in der Öl- und Gasförderung.

Der strategische Wert der Region rührt von der Bedeutung des Balkans als Transitroute her. Als Russland im Dezember 2014 das Ende des *South Stream*-Projekts bekannt gab, galt dies als Rückschlag für Russlands Beziehungen zum Westbalkan. *South Stream* sollte russisches Gas via Bulgarien über den Westbalkan nach Mitteleuropa bringen. Den Ländern der Region hätte die Pipeline jährlich Transitgebühren in dreistelliger Millionenhöhe gebracht. Russland fasst nun den Bau einer Pipeline in die Türkei mit Anschlüssen nach Europa ins Auge. Ziel ist nach wie vor, den Gastransit durch die Ukraine bis 2020 durch die Balkanroute zu ersetzen. Die Gefahr besteht, dass Gaspreis- und -lieferung wie in der Ukraine zu einem politischen Druckmittel auf dem Balkan werden. Die EU, aber auch die Westbalkanstaaten, bemühen sich aus diesem Grund um Versorgungsalternativen.

Russland ist sich seiner beschränkten Möglichkeiten im Westbalkan bewusst. Umso mehr ist es daran interessiert, als ernsthafte Gefahr für die EU-Integration der Westbalkan-Länder zu gelten. Putins Politik, die Betonung historischer Wurzeln und eigener gesellschaftlicher Normen, findet in der Region Anklang. Dem Interesse der Eliten des Westbalkans am Erhalt ihrer Macht bringt Putins Russland zudem mehr Verständnis entgegen als die EU. Die Vision einer EU-integrierten Wirtschaft, in Kombination mit einer an östlichen Werten ausgerichteten Gesellschaft und autoritärer Demokratie geniesst Rückhalt. Vorbilder für solche Modelle finden sich auch in der EU wie etwa in Ungarn. Letzten Endes wäre auch eine EU-Mitgliedschaft der Westbalkanländer aus Moskauer Sicht keine politische Katastrophe. Russland-freundliche Mitglieder könnten den Konsens in der Union erschweren oder die EU gar im Sinne Russlands beeinflussen.

Sensibler würde Russland auf Nato-Beitritte reagieren: Ein Beitritt Montenegros scheint 2015 durchaus möglich. Russland hat diese Möglichkeit als grosse Provokation bezeichnet. In Serbien wirken die Nato-Angriffe von 1999 nach: Einen Nato-Beitritt strebt das Land nicht an, man ist jedoch Teil der Partnerschaft für den Frieden (PfP) und hat im Januar 2015 die Ko-

Politiker im Westbalkan können keine Wahl gewinnen, ohne für einen EU-Beitritt einzutreten.

operation mit der Allianz weiter vertieft. Bosnien strebt einen Nato-Beitritt an, muss aber zuvor etliche Reformen durchführen.

Aussereuropäische Investitionen

Der steigende russische Einfluss im Westbalkan wurde durch die Eurokrise erleichtert. Die Wirtschaftskrise schlug im Westbalkan 2012 nochmals mit voller Wucht ein. Seit diesem Jahr ist die Region dringend auf neue Finanzquellen angewiesen. Die Krise zeigte dabei einerseits die Abhängigkeit von der europäischen Wirtschaft. Erholt sich die Wirtschaft in der EU, wird sich auch die Lage im Westbalkan aufgrund steigender Investitionen und wachsender Rücküberweisungen der Diaspora entspannen. Andererseits gingen aber auch etliche Verbindungen in die EU verloren, welche derzeit durch neue Investoren gefüllt werden. Insbesondere im Infrastrukturbereich wurden zuletzt zahlreiche neue Projekte aufgelegt. China bestätigte die Investition von Euro 2,5 Mrd. in die

Bahnverbindung von Belgrad nach Budapest, welche den Hafen von Piräus an die europäischen Märkte anschliessen soll. Auch Kraftwerke und Strassen in Serbien, Bosnien und Montenegro wurden von Peking finanziert.

Auch Aserbaidshan, die Türkei und arabische Staaten engagieren sich mit Grossinvestitionen. Neben Russland ist bislang einzig aus dem wirtschaftlichen Engagement der Türkei politischer Einfluss entstanden. Für die Türkei stehen die muslimischen Regionen des Westbalkans im Vordergrund, jene Regionen also, zu denen Russland keinen Zugang findet. Das türkische Engagement ist noch stärker kulturell geprägt und auf das gemeinsame osmanische Erbe fokussiert.

Die schweren wirtschaftlichen Zeiten haben aber auch den Frust über die Politik verstärkt. Die Hoffnung auf Wandel ist vielerorts geschwunden. Der Massenexodus von geschätzten 20000 Kosovaren Anfang 2015 in Richtung Deutschland und Österreich war Ausdruck dieser Resignation.

Europäisches Geben und Nehmen

Trotz der Eurokrise bleibt der Wunsch nach einem EU-Beitritt in der Bevölkerung des Westbalkans verankert. Das wirtschaftliche Versprechen der EU ist nach wie vor wesentlich grösser als dasjenige Moskaus. Der Handel mit der EU machte in Serbien 2014 62 Prozent des Aussenhandels aus, während auf Russland nur 9 Prozent entfielen. Bis 2020 sollen zudem bis zu EUR 11,7 Mia. EU-Heranführungshilfen in den Westbalkan und die Türkei fliessen. In Serbien befürworteten 2014 57 Prozent einen EU-Beitritt. Momentan können Politiker im Westbalkan auf staatlicher Ebene keine Wahl gewinnen, ohne für einen EU-Beitritt einzutreten.

Die EU ist an einer Aufnahme der Westbalkan-Staaten interessiert. In Brüssel hofft man, dass die Stimmung in der EU nach 2020 wieder Beitritte zulässt. Dafür müssen sich jedoch in erster Linie die Staaten des Westbalkans entwickeln und die Beitrittskriterien erfüllen. Ferner verlangt die EU eine nachhaltige Lösung der regionalen Streitigkeiten, die auf die Kriege der 1990er-Jahre zurückgehen.

Auf dem Westbalkan will die EU eine Politik der harten Konditionalität verfolgen. Nur bei tatsächlicher Erfüllung der Krite-

Direktinvestitionen aus EU-Ländern

in Mio. Euro					
	2009	2010	2011	2012	2013
Serbien	826,9	820,9	1710,3	96,4	575,9
Montenegro	787,8	292,7	204,9	219,7	79,8
Kosovo	183,8	217,9	205,3	123,2	118
Bosnien	154,4	147,7	195,4	174,1	n.v.
Mazedonien	135,6	139,4	218,2	83,9	175,3
Für Albanien sind keine Daten verfügbar.					
Quelle: Europäische Kommission					

rien sollen den Staaten Schritte in Richtung EU gewährt werden. Die Frage bleibt aber, was mit den Ländern passiert, die mittelfristig keine ausreichenden Reformen zu Stande bringen.

Die Probleme der Beitrittskandidaten ähneln sich in vielen Bereichen: Die Korruptionsbekämpfung wird von der Politik nicht konsequent durchgesetzt und auch die Schaffung einer unabhängigen Justiz kommt nur langsam voran. Die Institutionen bleiben schwach. Wirtschaftsreformen treffen in der Bevölkerung auf Widerstand und sind in der derzeitigen Krise nur schwer durchzusetzen. Auch die Pressefreiheit ist nicht gewährleistet.

Darüber hinaus steht jedes Land vor ganz eigenen Herausforderungen. In Bosnien konnte im Februar 2015 angekündigt werden, dass das 2008 unterzeichnete Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen mit der EU endlich umgesetzt werden soll. Bei den Parlamentswahlen 2014 wurden Kräfte in allen drei Volksgruppen gestärkt, welche wenig Interesse an einer Stärkung des Gesamtstaats haben.

Serbien hat zwar in den letzten Jahren grosse Schritte in Richtung EU gemacht, die Normalisierung der Beziehungen zu Kosovo bleibt aber schwierig. Bevor andere Verhandlungskapitel geöffnet werden, muss das Land weitere Kompromisse mit der Regierung in Pristina finden. Klar scheint, dass die grossen EU-Staaten einem Beitritt Belgrads dereinst nur zustimmen werden, wenn es Kosovo als eigenständiges Land anerkennt – ein Schritt, den auf absehbare Zeit keine serbische Regierung machen wird. Serbien befindet sich zudem nach wie vor unter starkem Druck seitens der EU, die Sanktionen gegen Russland nachzuvollziehen. Serbien

führt seinen OSZE-Vorsitz als Grund für seine Neutralität an. Verschiedene EU-Repräsentanten haben aber klar gemacht, dass Serbien kein neutraler Mediator sein kann.

Die 2012 mit Montenegro begonnenen Verhandlungen über einen Beitritt kommen nur schleppend voran. Der Fall Montenegro zeigt das Dilemma der EU, der Aufnahmefähigkeit der Bevölkerungen daheim zu entsprechen und gleichzeitig die Beitrittskandidaten in Reformlaune zu halten. Seit der Ankündigung des Aufnahmestopps bis 2020 fehlen Anreize für rasche Reformen. Kritik aus Brüssel begegnete Regierungschef Milo Djukanović mit der Drohung, sein Land könne die Verhandlungen mit der EU auch einstellen.

Mazedoniens Beitrittsprozess steckt in einer Sackgasse. Das Land ist seit 2005 Beitrittskandidat, der Streit mit Griechenland über den Landesnamen «Mazedonien» blockiert aber jegliche Fortschritte. Griechenland beansprucht das Erbe des antiken Makedoniens für sich und will künftige territoriale Ansprüche verhindern. Zusätzlich zeigten Unruhen im Sommer 2014, dass die 2001 geschlossene Vereinba-

Die Schweiz hofft, dereinst von einem Wirtschaftsaufschwung in der Region zu profitieren.

zung zwischen slawischer Mehrheit und albanischer Minderheit noch immer fragil ist. Die Politik ist ethnisch entzweit, der staatliche Zusammenhalt nach wie vor gefährdet.

In Kosovo zeigten sich in den letzten Monaten auf allen Ebenen die Schwierigkeiten des Landes, das nach wie vor 5000 KFOR-Friedensschützer beheimatet. Der jahrelange massive Geldeinsatz der internationalen Gemeinschaft hat weder die Wirtschaft noch die staatlichen Strukturen vorangebracht. Die Bevölkerung spürt vom investierten Geld relativ wenig, obgleich Kosovo den grössten Betrag an Entwick-

lungshilfe in der Region erhält (2013: USD 243 Mio.). Die von der Bevölkerung herbeigesehnte Visaliberalisierung, die Reisen in die EU erleichtern würde, scheint nach der Fluchtwelle im Januar 2015 noch weiter weg: Wirtschaftsstarke EU-Länder fürchten eine Einwanderungswelle. Hinzu kommen ethnische Auseinandersetzungen, welche den Versöhnungsprozess mit Serbien gefährden: Nachdem ein Minister der serbischen Minderheit mit Protesten auf der Strasse zum Rücktritt gezwungen wurde, erwägt diese den Rückzug aus der Regierung.

Albanien ist seit Juni 2014 EU-Beitrittskandidat, es wird aber noch einige Jahre dauern, bis Verhandlungen über einen Beitritt beginnen. Die Korruptionsbekämpfung im Nato-Mitgliedsland scheint besonders schwierig zu sein.

Fokus der Schweiz

Die Schweiz engagiert sich seit den 1990er-Jahren in vielfältiger Weise im Westbalkan. Während der Jugoslawienkriege flüchteten viele Menschen zu ihren Verwandten, die in den Jahrzehnten davor als Gastarbeiter in die Schweiz kamen und blieben. Der Westbalkan ist heute eine Schwerpunktregion der zivilen Friedensförderung, zudem befinden sich dort die beiden grössten Engagements der militärischen Friedensförderung.

Der Swisscoy-Einsatz in Kosovo wurde 2014 bis Ende 2017 verlängert und umfasst maximal 235 Armeeangehörige (siehe [CSS-Analyse Nr. 150](#)). Derjenige in Bosnien umfasst aktuell 26 Soldaten und fokussiert sich auf Frühwarnung und die Ausbildung zur sicheren Bewirtschaftung von Munitions- und Waffenlagern. Besondere Bedeutung für das Engagement in der Region hatte der Schweizer OSZE-Vorsitz 2014, im Rahmen dessen der Westbalkan eine Priorität war. Schwerpunkt war dabei die Unterstützung von Belgrad und Pristina bei der Umsetzung des Abkommens von 2013 zur Normalisierung ihrer Beziehungen. So finanzierte die Schweiz die ersten

landesweiten Parlamentswahlen in Kosovo mit. Der Sonderbeauftragte für den Westbalkan, seit 2014 im Amt, wird im Rahmen der konsekutiven Vorsitze Schweiz-Serbien auch 2015 von der Schweiz gestellt. Er fördert auch Schweizer Anliegen: Die Förderung der regionalen Zusammenarbeit und die Aufarbeitung der Vergangenheit, etwa im Zusammenhang mit vermissten Personen, gehören zu seinen Prioritäten. Er begleitet 2015 auch den serbischen Aussenminister in seiner Rolle als OSZE-Vorsitzender bei politisch sensiblen Besuchen in der Region.

Im Gegensatz zum schwindenden Engagement anderer Länder wächst die Schweizer Verpflichtung in der Region. 2014 leistete die Schweiz Beiträge in Höhe von CHF 150 Mio. an Programme in den Bereichen Entwicklung und Zusammenarbeit, menschliche Sicherheit und Friedenserhaltung im Westbalkan. Das Engagement der Schweiz findet oftmals in Nischenbereichen statt, etwa in der Kampfmittelbeseitigung und Minenräumung. Man bemüht sich um eine sinnvolle Ergänzung der Aktivitäten anderer Länder. Die Absprache mit dem bestimmenden Akteur EU klappt reibungslos, die Schweiz wird als Partner geschätzt. Sie unterstützt auch den europäischen Integrationsprozess des Westbalkans und versucht sich auch hier sinnvoll einzubringen.

Migration spielt mit Blick auf die grosse Diaspora vom Westbalkan eine wichtige Rolle. Die Schweiz erhofft sich, dereinst von einem allfälligen wirtschaftlichen Aufschwung in der Region zu profitieren. Die Migrationspartnerschaften mit Serbien, Bosnien und Kosovo zeigen, dass die Zusammenarbeit mit den Ländern der Region funktioniert.

Matthias Bieri ist Researcher im Think-Tank-Team «Swiss and Euro-Atlantic Security» am Center for Security Studies (CSS) der ETH Zürich. Er ist Autor von u.a. [«Kosovo zwischen Stagnation und Umbruch» \(2014\)](#).